



Bruxelas, 13 de junho de 2016
(OR. en)

9192/16

ECOFIN 445
UEM 192
SOC 309
EMPL 205
COMPET 279
ENV 324
EDUC 179
RECH 171
ENER 187
JAI 433

NOTA

de:	Secretariado-Geral do Conselho
para:	Comité de Representantes Permanentes/Conselho
n.º doc. Com.:	9120/16 ECOFIN 412 UEM 162 SOC 276 EMPL 172 COMPET 249 ENV 293 EDUC 149 RECH 141 ENER 154 JAI 399 - COM(2016) 323 final
Assunto:	Recomendação de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2016 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária para 2016

Junto se envia, à atenção das delegações, o projeto de recomendação do Conselho referido em epígrafe, revisto e aprovado por vários comités do Conselho, com base na proposta da Comissão COM(2016) 323 final.

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

de ...

**relativa ao Programa Nacional de Reformas da Bulgária para 2016
e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência da Bulgária
para 2016**

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 121.º, n.º 2, e o artigo 148.º, n.º 4,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1466/97 do Conselho, de 7 de julho de 1997, relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económicas¹, nomeadamente o artigo 9.º, n.º 2,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 1176/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro de 2011, sobre prevenção e correção dos desequilíbrios macroeconómicos², nomeadamente o artigo 6.º, n.º 1,

Tendo em conta a recomendação da Comissão Europeia,

Tendo em conta as resoluções do Parlamento Europeu,

Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu,

¹ JO L 209 de 2.8.1997, p. 1.

² JO L 306 de 23.11.2011, p. 25.

Tendo em conta o parecer do Comité do Emprego,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Financeiro,

Tendo em conta o parecer do Comité da Proteção Social,

Tendo em conta o parecer do Comité de Política Económica,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 26 de novembro de 2015, a Comissão adotou a Análise Anual do Crescimento, assinalando o início do Semestre Europeu de 2016 para a coordenação das políticas económicas. As prioridades da Análise Anual do Crescimento foram aprovadas pelo Conselho Europeu de 17 e 18 de março de 2016. Em 26 de novembro de 2015, com base no Regulamento (UE) n.º 1176/2011, a Comissão adotou o Relatório sobre o Mecanismo de Alerta, no qual identificava a Bulgária como um dos Estados-Membros que deveriam ser objeto de uma apreciação aprofundada.
- (2) O relatório de 2016 relativo à Bulgária foi publicado em 26 de fevereiro de 2016. Nele se avaliavam os progressos realizados pela Bulgária em resposta às recomendações específicas por país adotadas pelo Conselho em 14 de julho de 2015 e os progressos alcançados pela Bulgária na consecução dos seus objetivos nacionais no âmbito da Estratégia Europa 2020. O relatório também incluía a apreciação aprofundada prevista no artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011. Em 8 de março de 2016, a Comissão adotou uma comunicação em que apresentava os resultados dessa apreciação aprofundada. A análise da Comissão leva-a a concluir que a Bulgária regista desequilíbrios macroeconómicos excessivos. Em especial, a economia caracteriza-se pelas fragilidades remanescentes no setor financeiro e por um grande endividamento das empresas num contexto de elevado desemprego.

- (3) Em 15 de abril de 2016, a Bulgária apresentou o seu Programa Nacional de Reformas para 2016 e o seu Programa de Convergência para 2016. A fim de ter em conta as interligações entre ambos, os dois programas foram avaliados simultaneamente.
- (4) As recomendações específicas por país pertinentes foram tidas em conta na programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período de 2014-2020. Conforme prevê o artigo 23.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho³, a Comissão pode pedir que um Estado-Membro reveja e proponha alterações ao seu acordo de parceria e a programas relevantes, caso tal seja necessário para apoiar a execução das recomendações pertinentes do Conselho. A Comissão forneceu informações mais pormenorizadas sobre a forma como tenciona recorrer a esta disposição nas orientações sobre a aplicação de medidas destinadas a ligar a eficácia dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento a uma boa governação económica.

³ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (JO L 347 de 20.12.2013, p. 320).

- (5) A Bulgária encontra-se atualmente sujeita à vertente preventiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No seu Programa de Convergência para 2016, o Governo prevê uma melhoria gradual do saldo nominal para -1,9 % do PIB em 2016 e -0,2 % do PIB em 2019. O objetivo orçamental de médio prazo – um défice estrutural de 1 % do PIB – deverá ser alcançado a partir de 2017. Segundo o Programa de Convergência, o rácio da dívida pública/PIB deverá atingir um máximo de 31,8 % em 2018 e baixar para 30,8 % em 2019. O cenário macroeconómico subjacente a estas projeções orçamentais é ligeiramente favorável. As medidas necessárias para apoiar as metas do défice previstas a partir de 2017 não foram suficientemente especificadas. Com base nas previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, existe o risco de um certo desvio em relação à trajetória de ajustamento rumo ao objetivo orçamental de médio prazo, em 2016 e em 2017, num cenário de políticas inalteradas. Com base na sua avaliação do Programa de Convergência e tendo em conta as previsões da primavera de 2016 apresentadas pela Comissão, o Conselho considera que a Bulgária deverá cumprir globalmente as disposições do Pacto de Estabilidade e Crescimento. No entanto, serão necessárias medidas suplementares a fim de assegurar o cumprimento em 2016 e em 2017.
- (6) A Bulgária realizou alguns progressos em resposta à recomendação do ano passado no sentido de racionalizar as suas despesas no domínio da saúde, nomeadamente através da elaboração de um mapa nacional de saúde que permita a planificação das despesas médicas previstas em conformidade com critérios territoriais e com as necessidades da população. O sistema de saúde búlgaro enfrenta sérios desafios, designadamente o acesso limitado ao mesmo, a falta de financiamento e fracos resultados no domínio sanitário. Apesar dos recentes esforços para melhorar a cobrança fiscal, a economia paralela continua a ser um importante desafio que afeta as receitas públicas. O trabalho não declarado, incluindo a remuneração subdeclarada e o não pagamento das contribuições para a segurança social, distorce o mercado laboral e reduz as receitas fiscais.
- (7) Certos casos de práticas empresariais imprudentes no setor financeiro, nomeadamente no setor bancário, juntamente com uma supervisão ineficiente, criaram um ambiente suscetível à acumulação de desequilíbrios. A conclusão, de forma transparente e em conformidade com as melhores práticas internacionais, da recente análise do setor bancário, dos seguros e dos fundos de pensões, bem como a adoção das necessárias medidas de acompanhamento, reforçarão a confiança no setor financeiro. Por outro lado, a prossecução dos esforços para melhorar a supervisão financeira, tanto no setor bancário como no setor não bancário, desempenhará um papel importante no reforço do sistema financeiro e no seu posicionamento para apoiar a recuperação macroeconómica recém-iniciada.

- (8) O mercado de trabalho registou uma recuperação modesta, mas as deficiências remanescentes continuam a entravar o crescimento e a limitar a capacidade de ajustamento da economia. O ajustamento do mercado de trabalho é prejudicado pelo carácter estrutural do desemprego de longa duração, por uma diminuição e envelhecimento da força de trabalho, pela fraca participação no mercado de trabalho e pela inadequação das competências. Embora se registe uma melhoria gradual no nível de desemprego, continuam a existir desafios importantes como, por exemplo, os desempregados de longa duração e os jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação. As políticas ativas para o mercado de trabalho poderiam desempenhar um papel maior para ajudar estes grupos a aceder ao mercado de trabalho. A ativação das pessoas beneficiárias de prestações sociais é dificultada pela fragmentação e pela insuficiente cooperação entre os diferentes organismos de prestações sociais e os serviços de integração no mercado de trabalho. No âmbito de um projeto-piloto, foram desenvolvidos centros de emprego e de assistência social específicos, que combinam os serviços da agência de emprego e da agência para a assistência social, mas ainda não foi tomada qualquer decisão sobre a implantação do projeto a maior escala após o seu termo em dezembro de 2016.
- (9) Embora o salário mínimo seja ainda o mais baixo da União, aumentou substancialmente desde 2011 e a falta de critérios objetivos para a sua fixação gera incerteza. Apesar dos esforços do Governo e dos parceiros sociais neste domínio, a Bulgária continua a não dispor de orientações claras ou critérios transparentes para a fixação de um salário mínimo que tenha em conta o seu impacto na criação de emprego, nas condições sociais e na competitividade.
- (10) A Bulgária continua a apresentar níveis muito elevados de desigualdades e de pessoas em "risco de pobreza ou exclusão social". Os progressos na redução da pobreza e da exclusão social são dificultados por desafios persistentes ligados à integração da população cigana no mercado de trabalho, à facilitação da transição do ensino para o mercado de trabalho, assim como à melhoria da cobertura e da eficácia das políticas sociais, da saúde e do mercado de trabalho. O regime geral de rendimento mínimo permite níveis de apoio e de cobertura da população muito limitados. O subsídio é inferior ao limiar de pobreza e não aumentou em consonância com a evolução dos salários médio e mínimo nos últimos anos. As estimativas em matéria de cobertura indicam que uma grande parte dos beneficiários visados não recebe as prestações. Uma melhor cobertura dos grupos-alvo, mantendo simultaneamente a responsabilidade orçamental, contribuiria para reduzir a pobreza.

- (11) O sistema de ensino possui uma capacidade limitada para integrar os grupos vulneráveis e para dotar os estudantes das competências necessárias. Os grupos vulneráveis, como a população cigana e as crianças de famílias pobres, continuam a enfrentar obstáculos significativos no acesso ao ensino e na conclusão do ciclo de aprendizagem. A participação da população cigana em todos os níveis de ensino é significativamente mais baixa do que a da restante população. A taxa de abandono escolar precoce continua a aumentar, sendo particularmente elevada nas zonas rurais e nas regiões menos desenvolvidas. A eliminação dos obstáculos à participação no ensino pré-escolar das crianças desfavorecidas é essencial para melhorar os resultados escolares e prevenir o abandono escolar. A nova lei do ensino pré-escolar e escolar, adotada pelo Parlamento em setembro de 2015, constitui um passo importante na via de uma reforma global do sistema de ensino. A aplicação desta legislação, juntamente com medidas específicas para superar os obstáculos não legislativos à plena participação dos grupos desfavorecidos no ensino, deveriam contribuir para melhorar o potencial de crescimento da economia búlgara e a coesão social a longo prazo. As taxas de inscrição e de conclusão do ensino superior estão a aumentar e a taxa de emprego dos recém-diplomados está a recuperar lentamente, embora se mantenha significativamente abaixo da média da UE.
- (12) Os riscos decorrentes de um nível elevado da dívida das empresas e os obstáculos ao desendividamento continuam a ser significativos. O atual quadro de insolvência prevê pouca margem para um processo eficaz de reestruturação da dívida e pouco contribui para combater o elevado nível de endividamento das empresas. As reformas destinadas a facilitar os processos de insolvência das empresas poderiam melhorar o desendividamento e abrir caminho à concessão de novos empréstimos e ao investimento.
- (13) O sistema de adjudicação de contratos públicos na Bulgária continua a padecer de deficiências estruturais, incluindo irregularidades sistemáticas nos procedimentos de adjudicação de contratos, falta de capacidade administrativa e mecanismos de controlo deficientes, tudo isto aliado a recursos judiciais sistemáticos que frequentemente atrasam os trabalhos no terreno. A transição para um sistema integral de contratação pública eletrónica registou apenas alguns progressos. As deficiências do sistema de contratação pública na Bulgária levaram à interrupção de pagamentos e a correções financeiras nos programas de financiamento da UE, para além de afetarem o ambiente empresarial em geral.

- (14) A existência de políticas instáveis e a falta de confiança nas principais instituições públicas, como o sistema judiciário, constituem importantes obstáculos ao investimento na economia búlgara. A lentidão da execução das reformas da administração pública e de setores específicos, como a investigação, a inovação e a energia, entravam os progressos para melhorar o clima de investimento. Muito embora a Bulgária tenha adotado um quadro estratégico para reformar e modernizar a administração pública, os progressos são lentos e muitas vezes adiados. A nova legislação não está sujeita a uma avaliação de impacto sistemática, embora tenham sido envidados alguns esforços para alterar esta situação. As frequentes mudanças do quadro jurídico criam incerteza e afetam o ambiente empresarial. A corrupção continua a ser uma preocupação importante e a resposta das autoridades nacionais a este problema continua a ser dificultada por instituições pouco sólidas e fragmentadas. No âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, a Bulgária é objeto de recomendações relativas à reforma judiciária e à luta contra a corrupção e a criminalidade organizada. Embora de crucial importância para o ambiente geral das empresas, estes domínios não são abrangidos pelas recomendações específicas por país dirigidas à Bulgária.
- (15) No contexto do Semestre Europeu, a Comissão procedeu a uma análise exaustiva da política económica da Bulgária, publicada no relatório de 2016 relativo a este país. Avaliou igualmente o Programa de Convergência e o Programa Nacional de Reformas, bem como o seguimento dado às recomendações dirigidas à Bulgária em anos anteriores. A Comissão tomou em consideração não só a sua relevância para a sustentabilidade das políticas orçamental e socioeconómica da Bulgária, mas também a sua conformidade com as regras e orientações da UE, dada a necessidade de reforçar a governação económica global da União Europeia, facultando um contributo da UE para as futuras decisões nacionais. As recomendações no âmbito do Semestre Europeu estão refletidas nas recomendações 1 a 4 infra.

- (16) À luz desta avaliação, o Conselho examinou o Programa de Convergência, estando o seu parecer⁴ refletido, em particular, na recomendação 1 infra.
- (17) À luz dos resultados da apreciação aprofundada da Comissão e desta avaliação, o Conselho analisou o Programa Nacional de Reformas e o Programa de Convergência. As recomendações ao abrigo do artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1176/2011 estão refletidas nas recomendações 1 a 4 infra,

⁴ Ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1466/97.

RECOMENDA que, em 2016 e 2017, a Bulgária tome medidas no sentido de:

1. Proceder a um ajustamento orçamental anual de 0,5 % do PIB, rumo ao objetivo orçamental de médio prazo, em 2016 e 2017. Continuar a melhorar a cobrança fiscal e tomar medidas para reduzir a dimensão da economia paralela, incluindo o trabalho não declarado.
2. Até ao final de 2016, concluir a análise da qualidade dos ativos e os testes de esforço dos bancos. Até ao final de 2016, concluir a análise dos balanços e os testes de esforço das empresas de seguros, bem como a análise dos ativos dos fundos de pensões privados. Tomar, conforme necessário, medidas de acompanhamento nesses três setores e prosseguir a melhoria da supervisão bancária e não bancária.
3. Reforçar e integrar a assistência social, inclusive os serviços sociais pertinentes, e as políticas ativas para o mercado de trabalho, em especial no que respeita aos desempregados de longa duração e aos jovens que não trabalham, não estudam nem seguem qualquer formação. Aumentar a oferta de ensino de qualidade aos grupos desfavorecidos, incluindo a população cigana. Melhorar a eficiência do sistema de saúde, melhorando o acesso e financiamento do mesmo, assim como os resultados no domínio sanitário. Definir, em consulta com os parceiros sociais, orientações e critérios para a fixação do salário mínimo. Aumentar a cobertura e a adequação do regime de rendimento mínimo.
4. Reformar o quadro de insolvência, a fim de acelerar os procedimentos de recuperação e de resolução e melhorar a sua eficácia e transparência. Reforçar a capacidade dos tribunais em matéria de processos de insolvência. Reforçar a capacidade do organismo responsável pelos contratos públicos e das autoridades adjudicantes e melhorar a conceção e o controlo dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos, nomeadamente aplicando plenamente a estratégia nacional para o desenvolvimento do setor dos contratos públicos (2014-2020). Acelerar a introdução da contratação pública eletrónica.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho

O Presidente
